

我国公安行政执法中的告知制度

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X200208135

UDC\_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

我国公安行政执法中的告知制度

The notification mechanism in relation to administrative  
enforcement in public security administration in China

张锦榕

张锦榕

指导教师: 李琦教授

指导教师姓名: 李琦 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2005 年 10 月

论文答辩时间: 2005 年 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评阅人\_\_\_\_\_

厦门大学

2005 年 10 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版,有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅,有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索,有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

(请在以上相应括号内打“√”)

作者签名: \_\_\_\_\_ 日期: \_\_\_\_\_ 年 月 日

导师签名: 日期: 年 月 日

## 内 容 摘 要

行政告知制度是现代行政程序的一项基本制度，是行政公开、公正的基础和条件。它要求行政主体在作出影响相对人权利义务关系的具体行政行为的过程中，必须以适当的方式告知相对人作出该具体行政行为的内容、事实根据、法律依据以及相对人依法享有的各项权利等。该制度确立了行政程序法治的理念和相对人的程序主体地位，对于控制行政权力的恣意行使，提高行政行为的可接受程度和行政效率，保障行政相对人的合法权益等都具有重要意义。

由于我国行政程序具体制度研究和建设的滞后，相关法律法规对告知制度的规定过于笼统、粗糙，操作性不强。在我国公安行政执法实践中，告知制度经常被忽视，行政相对人的权利得不到有效保护；而且各地做法不一，影响了法制统一和执法效果。因此，在公安行政执法中如何正确执行告知制度，已成为公安行政执法中亟待解决的问题。为此，笔者根据有关法律、法规，结合公安工作实际情况，就公安行政执法中的告知制度进行一些探讨，力求使这一制度更加明确，以便在实践中更好地加以运用。

本文分析了行政告知制度的法律价值和功能及当前我国公安行政执法告知制度存在的问题和原因，提出了完善公安行政执法告知制度的构想和执行中的对策。

**关键词：**公安；行政执法；告知制度

厦门大学博硕士论文摘要库

## ABSTRACT

Administrative notification mechanism, being a fundamental mechanism in the modern administrative procedure, is the basis and guarantee of the openness and fairness in administration. Based on this rationale, when the administrative institution deals with concrete decision concerned with the counterparty's rights and obligations, it is required to notify its counterparty the rights they own, contents of the decision, and facts and regulations on which the decision made etc. It establishes the basic thinking of rule of law in administrative procedure. Thus, it is crucial to control the misuse of administrative power, to improve the acceptability and efficiency of administrative activity, and to protect the interests of the administrative counterparty.

Due to the backwardness of administrative procedural study and legislation in China, the relative legislations and regulations in terms of notification mechanism is too general to be enforced effectively. In consequence, the notification mechanism is very much likely to be omitted and leave the administrative counterparty unable to be protected sufficiently in the reality. Even more, the unity of the legal mechanism and the efficiency of the legal enforcement can be damaged as different areas act inconsistently around the country. Correspondingly, whether the public security institution is able to implement the notification mechanism properly is a critical issue, which needs to be resolved in urgency. Thus, based on both the reality in public security administration and the relative legislations and regulations, the author attempts to explore the notification mechanism and try to come up with a sound system which is clearer and more convenient to be implemented.

This paper not only analysis the legal value and the function of the administrative mechanism, but the problems and reasons currently existing in notification mechanism regarding administrative enforcement in public security administration in China as well. It provides suggestions concerning with the improvement of the notification mechanism in public security administration.

**Key words:** Public security; Administrative enforcement;  
Notification mechanism

厦门大学博硕士论文摘要库

## 目 录

引 言 .....	1
第一章 行政告知制度概述 .....	2
一、行政告知制度的界定 .....	2
二、行政告知制度与相关概念的联系和区别 .....	3
三、行政告知制度的法律价值 .....	4
第二章 我国公安行政执法中的告知制度 .....	8
一、告知制度在我国公安行政执法中的特殊意义 .....	8
二、我国公安行政执法告知制度的现状 .....	11
三、公安机关执行告知制度中存在问题及原因 .....	13
第三章 我国公安行政执法告知制度的建构 .....	17
一、告知的对象 .....	17
二、告知的内容 .....	18
三、告知的范围 .....	21
四、告知的形式 .....	23
五、告知的例外情况 .....	24
六、违反告知义务的法律后果 .....	24
七、告知制度的立法建议 .....	30
第四章 我国公安行政执法告知制度的执行对策 .....	32
一、完善公安内部行政执法监督机制 .....	32
二、推行警务公开制度 .....	33
三、实行执法过错责任追究制度 .....	34
四、提高公安行政执法人员的素质 .....	35
结束语 .....	37
参考文献 .....	38



厦门大学博硕士论文摘要库

## CONTENTS

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 Outline of the administrative notification mechanism ...</b>	<b>2</b>
Section 1 Definition of administrative notification mechanism .....	2
Section 2 Relations and differences between notification mechanism and other relative concepts .....	3
Section 3 Legal value of administrative notification mechanism .....	4
<b>Chapter 2 Notification mechanism in relation to administrative                     enforcement in public security administration in                     China .....</b>	<b>8</b>
Section 1 The special implication of notification mechanism in administrative enforcement in public security administration in China .....	8
Section 2 The current situation of the notification mechanism in administrative enforcement in public security administration in China .....	11
Section 3 The existing problems and reasons in exercising the notification mechanism by the public security institutions .....	13
<b>Chapter 3 The construction of the notification mechanism in                     relation to administrative enforcement in public                     security administration in China .....</b>	<b>17</b>
Section 1 Who should be notified .....	17
Section 2 What should be notified .....	18
Section 3 The scale of notification .....	21
Section 4 How should it be notified .....	23
Section 5 The exceptions in notification .....	24
Section 6 The legal consequences of failing to fulfill the obligation of notification .....	24
Section 7 legislative suggestions in notification mechanism .....	30
<b>Chapter 4 Suggestions in implementation of notification                     Mechanism in relation to administrative enforcement</b>	

<b>in public security administration in China</b> .....	32
Section 1 Optimize the internal supervision mechanism in public security enforcement.....	32
Section 2 Build up the police affair openness mechanism .....	33
Section 3 Carry out the wrongdoers' responsibility pursuing mechanism.....	34
Section 4 Improve the ability of the personnel in public Securityen forcement.....	35
<b>Conclusion</b> .....	37
<b>Bibliography</b> .....	38

## 引言

告知制度是行政程序法上的一项基本制度。伴随着人类社会从“警察国家”到“福利国家”的转变，行政权在社会中的作用日益突出，行政机关拥有越来越多的准立法权、准司法权和广泛的自由裁量权；权力的运作方式也从单一的命令、强制发展到命令、强制与指导、合作并存。传统的依靠行政实体法的规定和法院司法审查的控权方式已不能满足平衡行政权和公民权的要求。于是，程序控权应运而生，而告知制度就是程序控权的重要一环。

许多国家的行政程序法都规定了告知制度，目前我国尚无专门统一的行政程序法典，对告知制度的规定散见于各种法律、法规中。长期以来，告知制度在保证我国公安行政执法活动的公开、公正上起到了重要的作用。告知制度在公安行政执法中，一方面有利于促进公安机关对自己的行政行为作充分、认真的考虑，避免草率行政；另一方面也有利于相对人充分了解行政行为，判断行政行为是否违法或不当。但由于相关法律、法规对告知制度的规定过于笼统、粗糙，操作性不强，以致公安机关在行政执法实践中，对告知制度存在一些模糊认识，该制度往往被忽视，行政相对人依法享有的权利得不到有效的保护；而且各地做法不一，影响了法制的统一和执法效果。因此，公安机关在行政执法中如何正确执行告知制度，已成为公安机关行政执法实践中亟待解决的问题。

为此，笔者根据有关法律、法规，结合公安工作实际情况，就公安行政执法中的告知制度进行一些探讨，力求使这一制度更加明确，以便在实践中更好地加以运用。

## 第一章 行政告知制度概述

### 一、行政告知制度的界定

行政告知制度作为现代行政程序的一项基本制度,体现了行政程序法对公开原则的内在要求,同时也是公开原则在行政过程中得以实现的重要途径。对于这一点学术界基本上达成了共识。但对于行政告知制度的具体含义,学者们从不同角度出发,提出了许多不同的见解。归纳起来,主要有以下几种观点:

第一种观点是从纯粹的法理学角度出发,认为行政告知是指“行政主体在进行某项行政行为之前、之中、之后对行政相对人享有哪些权利、承担哪些义务,如何行使有关权利、履行有关义务以及其他事项负有以书面的或口头形式告诉相对人并加以指导的义务,若行政主体未履行该项义务而导致相对人丧失权利或履行有关义务而遭受损害,则应承担相应的法律责任的程序制度。”<sup>①</sup>

第二种观点是从信息资源与政府行政的关系角度出发,对行政告知制度进行界定。认为行政告知是指公共行政组织及其人员通过特定的传播媒介,经由一定的程序方式将公共行政过程所产生和收集的各种信息传递给社会公众,使其在充分知情的情况下积极地进行政治参与,从而实现民主、开放、高效的政府目标。

第三种观点是从行政主体角度出发,认为行政告知制度就是说明理由制度。是指行政机关在作出行政决定(特别是对相对人权益不利的决定)、制定和公布规范性文件时,应告知相对人作出该具体行政行为的事实根据和法律依据,解释自己运用或不运用某种资料的事实和理由。<sup>②</sup>

第四种观点是从行政处罚这一具体行政行为出发,对行政告知制度进行界定。认为行政告知制度是指行政主体在依法对违法相对人进行处罚前,必须按照法律预先设定的方式、步骤和范围,通知被处罚人或利害关系人作出该具体行政行为的内容、事实根据、法律依据及其所享有的救济权利。

综合分析上述观点,笔者认为,有关行政告知制度的认识大致可分为两类:一类是广义的告知,既包括政府抽象行政行为的公开,如政府在制定规章、规定

<sup>①</sup> 杨海坤,黄学贤.中国行政程序法典化——从比较法角度研究[M].北京:法律出版社,1999.134-135.

<sup>②</sup> 张引,熊菁华.行政程序法的基本原则及相应制度[J].行政法研究,2003,(2).22.

等规范性文件之前,将草案予以全文公布,征求公众意见。同时,将与相对人有关的行政法规、规章、政策等通过政府公报或其他公开刊物等形式予以公布。又包括相对人对于涉及自己利益的具体行政行为信息的获知。另一类则单指行政机关在对相对人作出具体行政行为时,告知与之相关的事项,如事实根据、法律依据和救济途径等,将抽象行政行为的公开排除在行政告知制度的范畴之外。

比较而言,笔者比较倾向于第二类观点对行政告知制度所作的界定。因为,将具体行政行为与抽象行政行为的公开分开来,前者为行政告知制度,后者称之为信息公开制度,形成公开制度的两大组成部分。这种划分不但体现了科学严谨的学术精神,而且形成了政府行政行为的分区治理,有助于行政行为公开目标的全面实现。

通过以上分析,笔者认为:行政告知制度是指依法享有行政主体资格的行政机关或法律、法规授权的其他组织在依法作出影响相对人权利义务关系的具体行政行为的过程中,按照法律预先设定的程序和范围告知相对人使其知悉有关该具体行政行为的事项的制度。具体包括告知相对人作出该具体行政行为的内容、事实根据、法律依据以及相对人依法享有的各项权利等。行政告知制度是行政公开制度的重要组成部分,也是现代行政程序法的一项重要基本制度。

## 二、行政告知制度与相关概念的联系与区别

行政告知制度的内涵和特征,可以通过与相类似概念的比较,得到进一步明确。

(一)告知制度与信息公开制度。信息公开制度是指凡涉及到相对人权利、义务的行政信息资料,除法律规定应予以保密的以外,有关机构均应依法向社会公开,任何公民和组织均可依法查阅或复制的制度。<sup>①</sup>在世界上信息公开制度比较发达的美国,通过《情报自由法》、《阳光下的政府》、《联邦咨询委员会法》、《隐私权法》等建立了完善的信息公开体系。根据上述法律,行政机关所掌握的档案资料或其他信息,除了法律规定的免除公开的情形外,行政机关应主动或依当事人申请向社会公开。合议制行政机关的会议,除了法律规定的免除公开的情形外,允许公众旁听。为了保护当事人的隐私权,行政机关所掌握的个人记录必

<sup>①</sup> 杨海坤,黄学贤.中国行政程序法典化——从比较法角度研究[M].北京:法律出版社,1999.128.

须对本人公开，对第三者限制公开。<sup>①</sup>

告知制度和信息公开制度都属于行政公开制度的组成部分，二者都是通过赋予行政主体程序性义务，确保相对人知情权的实现，有利于相对人更有效地参与行政行为，监督行政权的行使。因而，二者在控制行政权、维护相对人权益的功能上有相似之处。此外，二者都是以公开为原则、不公开为例外。可以说，告知制度和信息公开制度从各自不同的角度起着促进行政权公开、公平、公正的作用。

二者的区别也是很明显的。信息公开制度针对的对象是一般社会公众，客体是行政机关所掌握的一切资料，只要法律没有规定免除公开，就应当向社会公开。而告知制度针对的对象是具体行政行为的相对人，客体为作出具体行政行为的事实根据、法律依据及相对人所享有的权利等。信息公开制度更侧重于保障一般社会公众的知情权和监督权，而告知制度更侧重于保障行政相对人的知情权和救济权。

（二）告知制度与说明理由制度。行政行为说明理由制度是指：行政主体在作出涉及相对人权益的行政行为时，应当向相对人说明作出该具体行政行为的事实根据、法律依据及进行自由裁量时所考虑的因素的制度。说明理由制度也同样属于行政公开制度的内容，同告知制度一样，二者针对的对象都是行政行为的相对人，功能上都是侧重保障相对人的知情权和救济权，保证相对人对行政行为的有效参与。同时，二者均以公开为原则，不公开为例外。

二者的区别是告知制度的外延要比说明理由制度广，告知可以发生在行政行为的事前、事中和事后，而说明理由原则上应同行政决定一同到达相对人。在内容上，告知的内容除了拟作出或作出的行政决定及理由外，还包括相对人享有的权利、承担的义务，这比说明理由制度的内容广泛。在功能上，告知制度更侧重于相对人与行政主体的互动，共同参与完成行政行为；而说明理由制度更侧重于提高行政行为的可接受程度。

### 三、行政告知制度的法律价值

告知制度作为一项基本的行政程序制度，为公民实现行政法上的实体权利提供有力的程序依据和制度保障，体现了现代行政法制的公平正义精神。同时，告知制度为相对人设定了一项具体的程序性权利——知情权，这对相对人具有十分重

<sup>①</sup> 王名扬. 美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995. 956-1058.

要的现实意义。学者们从不同角度出發,对告知制度的法律价值进行了分析。笔者认为,告知制度的法律价值应包含以下四个方面内容:

(一)体现了现代行政程序法公平正义的精神。程序是指人们在行为时所必须遵循的方式和步骤,程序法则是指以规定保障法律关系主体的权利和义务得以实现的程序为内容的法律。对于程序的重要性,早已众所周知,从罗尔斯的“切割蛋糕原理”到富勒的“程序正义论”,正当程序对实体公正所起的保障作用在整个法律体系中是不可忽视的。有学者将法律程序的价值概括为五项:(1)公正的法律对待;(2)约束专横的权力;(3)解决争议;(4)实现法律的权威;(5)实现社会趋同、效率和稳定。<sup>①</sup>

随着现代行政的发展,行政程序扮演越来越重要的角色。良好的程序设计保障实体正义的实现,是现代法治国家的必然趋势。行政程序法作为现代行政和法治思想的产物,其中确立的基本制度不但要反映行政权运行的固有规律与特征,还要体现出法律公平与正义之精神。告知制度作为行政程序的重要组成部分,是行政程序链条上的一个重要环节,其本身是一种设置科学合理的制度。告知制度要求行政机关在作出影响相对人权利或利益的行政行为之前,必须告知相对人有关该具体行政行为的事项、当事人享有的权利以及具体救济措施。这就好比为强大的行政权力设置了一个控制器,在它的作用下,行政权力在事先预定的轨道中和谐有序地运行,从而避免行政机关滥用行政权,整个过程充分体现出“有权利就有救济”的法治理念,从而法律的公平、正义的精神得以发扬。<sup>②</sup>

(二)控制行政权力的恣意行使。行政权的扩张是一个渐进的过程,在自由资本主义时期,政府只充当“守夜人”的角色,故而程序对政府而言不是很重要。随着社会的发展,政府的触角开始延伸到社会生活的方方面面,政府拥有越来越多的行政权,其权力甚至扩展到立法和司法领域。任何权力若得不到有效的制约、监督就会导致权力自身的腐败。在此情况下,行政程序作为制约或控制行政权的手段之一,其作用越来越受到重视。过去对行政权的控制往往依赖于司法审查这一事后程序,而事实证明这是远远不够的,故而现代各国加强了对行政权行使前及行使过程的控制。作为行政公开制度组成部分之一的行政告知制度,通过要求行政主体将作出行政行为的事实理由及法律依据等告知行政相对人,从而增加了

<sup>①</sup> 杨寅.中国行政程序法治化——法理学与法文化的分析[M].北京:中国政法大学出版社,2001.44.

<sup>②</sup> 孟昭阳,赵锋.论行政告知制度[J].中国人民公安大学学报,2004,(1).12.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库